

中德政府办公用房

建设标准比较研究*

■ 谢琳琳¹, 何清华², 乐云²

(1.华南理工大学土木与交通学院, 广东 广州 510641; 2.同济大学经济与管理学院, 上海 200092)

[摘要] 目前,我国政府办公用房的有关建设标准正在制修订中,德国政府办公大楼建设标准有诸多成功经验,可作为我国建设标准修订的参考。通过对德国《最高联邦机关办公大楼建设标准》和我国《党政机关办公用房建设标准》进行比较,分析异同,总结德国经验,发现我国存在问题,并提出相应的改进建议。

[关键词] 德国;政府办公用房;建设标准;建议

Abstract: Currently, the building standards of governmental office buildings in China are being constituted or modified. The successful experiences of standards of governmental office buildings in Germany can be references for the standards in China. According to the comparison studies on *The Building Standard for Office Buildings of Political and Governmental Departments of China* and *The Office Building Standard of Supreme Federation of Germany*, the successful experiences of German standard are summarized, and the similarities and differences of these two standards are analyzed. Then the existing problems in Chinese standards are discussed and corresponding improvement proposals are put forward.

Key words: Germany; governmental office buildings; building standard; proposal

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] B

[文章编号] 1002-851X(2009)06-0053-03

1 引言

建立健全我国政府投资工程项目建设标准制度,是加强政府投资管理,提高公共投资绩效,规范工程建设行为,建设资源节约型与环境友好型社会的重要途径。现阶段,我国开展了对政府投资工程项目建设标准的大规模调整、修订和补充工作。今后5~10年间,包括政府办公用房在内的政府投资的、公益性的工程项目建设标准的制修订是重中之重。

本文对德国《最高联邦机关办公大楼建设标准》和我国《党政机关办公用房建设标准》进行比较分析,总结德国经验,针对我国存在问题,提出改进建议。

2 德国政府办公用房建设标准

德国土地规划、建设工程和城市建设部于1992年授

权委托业内专家,制定了针对柏林最高联邦机关办公大楼新建筑的《最高联邦机关办公大楼建设标准》。联邦政府大楼的其他相关规定到目前为止仍在陆续制定中,该标准是一系列其他专业文献相继出版的前奏。该标准中所列出的各项要求,将成为衡量旧大楼改建措施是否必要以及评估费用支出是否合理的标准之一。通常情况下,该标准对各个联邦州制定的针对众多新建筑的建设标准都会起到建设性的辅助作用。

这套建设标准贯彻经济节约原则和面向未来的长远理念,对今后最高联邦机关办公大楼的建设提出了建议。该标准共100多条,主要内容见表1所示。

这套标准具有以下特点:

一是该标准不再重复其他文件中出现的规制,例如标准、法律、法规、方针等,而是更侧重阐明反映最新技术指标的、但建筑设计人员尚未熟悉的标准,这些标准应在

* 基金项目:建设部“中国与德国、日本政府投资工程项目建设标准比较研究”

[作者简介] 谢琳琳(1974-),女,广西人,华南理工大学土木与交通学院讲师,同济大学博士后,研究方向:工程项目管理。

今后的建设中引起重视。

二是标准的陈述不以任何一个范例为基础，尽量采用通俗易懂的表达方式，力求保持设计师的自由度。原则上，除非在设计方式上只存在一种可能性，标准才会做出明确要求。这种原则在第 7 章气候舒适度的大部分内容中都有所体现。

三是高度重视节能环保，时刻考虑到环境的承受能力。对新的办公室技术对办公家具、所需面积、视觉效果和建筑结构的影响作详尽描述，以期实现最佳的节能环保效果。

表1 《德国最高联邦机关办公大楼建设标准》内容目录

章	节
1 基础	1.1 任务布置
	1.2 系统论
	1.3 操作方式
2 办公室工作和办公大楼	2.1 组织结构和建筑结构
	2.2 交流和办公区域性质
	2.3 灵活性
	2.4 舒适性
3 新的办公技术的影响	3.1 办公室信息处理
	3.2 对办公家具和面积需求的影响
	3.3 日光下对视觉效果的影响
	3.4 对温度、舒适度的影响
	3.5 电线铺设对办公室结构的影响
4 面积需求	4.1 所需面积测算方法
	4.2 普通办公区域
	4.3 部门内特殊用途区域
	4.4 楼层特殊用途区域
	4.5 中央特殊用途区域
	4.6 平面图结构要求
5 工作岗位和普通办公室	5.1 统一办公区域和等级划分
	5.2 统一办公区域多种模式的评估
	5.3 统一办公区域的尺寸
	5.4 统一办公区域高度的开发
	5.5 可逆性
6 音响效果	6.1 建筑物音响效果
	6.2 空间音响效果
7 气候舒适度	7.1 大楼设计整合——大楼和大楼技术的统一
	7.2 空气质量
	7.3 温度
	7.4 湿度
	7.5 建筑风格的推荐和建议统一办公室空调技术的处理
8 灯光照明	8.1 照明强度
	8.2 和谐的亮度分配
	8.3 防止灯光直射
	8.4 屏幕反光的保护
	8.5 桌面反光的保护
	8.6 阴影
	8.7 灯光颜色和颜色还原质量
	8.8 耗电成本
	8.9 自动调整仪的影响
	8.10 安装成本
9 生态、能源和经济方面	

四是重视大楼的投资成本和营运费用的经济节约原则。办公楼所需面积对投资成本具有决定性影响，因此标准制定者根据他们所得到的经济数据进行比较后综合得出办公楼面积需求的大小。为降低营运费用，标准制定者提出更经济节约、使用灵活的空间标准，通过几个部委共同分享某些特殊用途区域，或通过组织结构的调整（例如分类建档），能有效降低办公大楼今后的费用开支。

五是标准制定贯彻面向未来的长远理念。为提高大楼对其短期内部装修变动的适应能力，确保大楼在很长一段时间内的使用寿命，提出了为尽可能多的不同级别的人员建设单元面积大小一致的统一办公区域的措施，并提出 5 种建造统一办公区域的方案，经过评估筛选出使用灵活并具有长远性的最佳方案。

3 我国政府办公用房建设标准

我国政府办公用房建设标准主要是《党政机关办公用房建设标准》（计投资〔1999〕2250 号），这是由原国家计委在《中央国家机关办公与业务用房建设标准》（计投资〔1996〕2984 号）的基础上修订并颁布实施的。该标准适用于全国县级以上党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审批机关、监察机关，以及工会、共青团、妇联等人民团体机关办公用房的新建、改扩建工程，是国家机关事务管理局评估和审批办公用房建设工程项目建议书和可行性研究报告，以及审查工程初步设计和监督检查的重要依据。该建设标准的主要内容包括：标准编制的目的、适用范围、建设原则、建设规模（等级）、建筑标准（包括装修标准）、建筑设备、建设用地和主要技术经济指标。标准内容目录如表 2 所示。

从表 2 可见，该标准条款数量较少，总共是 44 条。从标准条款的具体内容看，大部分标准只是提出原则性的规定，不够明确和具体，某些标准还带有较强的政策性色彩。另外，虽然我国标准编制原则上比较强调经济性，但从标准内容看，主要关注的是建筑物的一次性投资成本，缺乏从长远角度综合考虑整个办公建筑的全寿命周期成本的节约。

4 比较分析

4.1 相同点

（1）建设标准地位。中德政府办公楼建设标准都属于政府规范性文件，不是技术法规，不具有法律强制力。

（2）面积标准的确定。中德两国都按照“行政级别和职务级别”制订了严格的办公面积标准。德国是制订了从打字员到部长共 9 个办公室面积标准，我国制定了从处级干部以下到正部级干部共 6 个办公室的使用面积标准。另外，中德两国都是更多地考虑员工的级别和职务，却忽

表2 《党政机关办公用房建设标准》内容目录

章	条款
第一章 总则	第一条~第九条
第二章 建筑等级与面积指标	第十条~第十七条
第三章 选址与建设用地	第十八条~第二十一条
第四章 建筑标准	第二十二条~第二十九条
第五章 装修标准	第三十条~第三十四条
第六章 室内环境与建筑设备	第三十五条~第四十一条
第七章 附则	第四十二条~第四十四条

略了实际和今后的功能要求。

(3)房屋功能标准方面,中德都重视整合资源、共享资源,以有效的节约投资成本和营运成本。德国标准认为“中央特殊用途区域的面积(例如食堂、档案室、机房等)主要不是由那里工作的员工数量确定,而是取决于放置在那里的设备和使用流程”,并给出一个考虑了大楼物流因素的经过完善后的后勤区域布局图。我国则制定了“要集中建设或联合建设办公用房的公共服务和附属设施”的标准条文。

4.2 不同点

(1)标准制订模式。德国是市场化模式,政府一般不直接参与,委托民间专家进行制定;我国是政府主导型,由政府组织有关部门单位进行编制。

(2)标准编制方法。德国贯彻系统论原理,将结构、功能和美感三个方面有机结合,制定的建设标准可能无法使每个方面都达到最佳,但却通过对标准进行定量评估,使整套标准体系整体最优。另外,德国采用经济数据来进行标准条款的多方案比选,采用计算机模拟仿真来论证标准的合理性。而我国标准编制方法较落后,定量方法应用较少,不重视对建设标准的论证。

(3)标准编制原则。德国贯彻全寿命周期经济节约原则和面向未来的长远理念,我国对全寿命周期成本节约原则重视不足,对办公建筑适应未来变化应具有灵活性考虑不够。

(4)标准内容方面。德国侧重新的、在未来发挥重要作用的建设标准的制订,将一些成熟的标准视为使用者已经具备了的基本常识而不再重复阐述。相比于德国,我国恰好缺乏诸多科学技术变革带来的新的建设标准,特别是节能、环保方面、弱电智能化方面的先进标准几乎是空白。

(5)办公建筑面积标准条款。同样级别、同样职务人员的办公面积,我国的面积指标比德国的面积指标大,我国最高级别的正部级办公使用面积比德国的部长多 6m^2 ,相当于多出一个德国打字员需要的办公面积。

5 建议

(1)标准编制应遵循建筑物经济性、功能性、可塑性和生态性原则,贯彻面向未来的长远理念,并兼顾社会学

和人体工程学原理进行编制。

(2)充分重视政府机关的组织结构和工作流程变化对办公大楼功能标准、面积标准等标准条文的影响。机关组织理念对于办公大楼面积分配和平面结构以及这些区域内技术设备的安装有着直接的影响,进而决定整个大楼的投资成本和使用效率。目前我国政府机构改革正逐步实行市场经济条件下的“大部制”,政府部门逐步向“宽职能、少机构”的方向发展,各部委内部机构设置也正归并相近或相关职能,实行“大司局”、“大处室”。在当前的党政办公用房建设标准的制修订中,必须充分重视这种组织理念变革对办公用房标准要求的影响。

(3)建议通过必要的实际调研,重新确定新的面积指标。可以借鉴德国做法,做好对不同职位和工种对办公区域面积需求的严格审核,通过设立统一办公区域,减少标准办公室数量,也可让经办人员或普通工作人员两人共享一间办公室,采用三层结构的家具,节约空间。

(4)装修方面的标准条款过于简单,建议细化这部分指标,但考虑到目前我国标准制定的能力水平、财力、人力资源等现实情况,也没有必要过于细致,但尽可能定量,最好附上示例详图。另外,可以考虑给出多个方案,供使用者根据实际情况灵活选择。

(5)编制方法方面,注意加强计算机模拟仿真、经济数据统计分析等数学工具的运用。由于地区差异较大,在标准的制订过程中,应注重采用计算机模拟仿真来论证标准的合理性和可操作性,对某些标准条款还应进行多方案比选。

(6)编制组织机构方面,由于建设标准的制定和修订是一项专业水平高、技术性强、编制时间较长的工作,需要专门的机构和专业人员长期从事这项工作,因此建议进一步发挥我国的专业机构、行业协会、学会等部门单位在建设标准编制过程中的作用,充分利用业内专家学者的专业才能。

(7)标准的实施方面,虽然德国的建设标准不具有法律强制力,但是德国注重从工程建设的组织机构、人员配备、工作流程等方面创造良好的标准实施内外部环境。建议我国继续探索适合我国国情的政府投资工程管理模式,使建设标准在工程建设全过程的不同阶段都能顺畅实施。▲

[参考文献]

- [1]德国土地规划、建筑工程和城市建设部.德国最高联邦机关办公大楼建设标准[S].建设部标准定额研究所,译.波恩:Deichmanns Aue 53179,1992.
- [2]国家发展计划委员会.党政机关办公用房建设标准(计投资(1999)2250号)[S].1999.
- [3]建设部标准定额研究所.工程项目建设标准体系[C].2005.

(编辑 张雅琳)